

## Anmeldelser

Ellen Margrethe Basse (red.), *Regulering og styring 1 – en juridisk teori- og metodebog*, København: G.E.C. Gad, 1989, 255 s., kr. 143,75 (pb.) og Ellen Margrethe Basse og Vibeke Jensen (red.), *Regulering og styring 2 – til fornyelse af den juridiske teori og metode*, København: G.E.C. Gad, 1990, 200 s., kr. 108,00 (pb.).

Det samfundsvidenskabelige Forskningsråd iværksatte i 1989 initiativet »Regulering og styring«. Anledningen var de fornyede krav til den offentlige forvaltning om omstilling og anvendelse af nye styreformer og formålet velsagtens at lægge grunden til en forskning, som kunne følge denne omstilling, men også hjælpe til ved dens gennemførelse.

Ved beskrivelsen af initiativets formål blev der lagt op til, at der skulle anvendes såvel samfundsvidenskabelig som retsvidenskabelig teori og metode. Vægten skulle lægges på juridisk forskning. Hvad Rådet mente med sondringen mellem samfunds- og retsvidenskab er vel ikke helt klart. Ej heller, hvad det indebærer at lægge vægt på juridisk forskning. Fra første færd var initiativet derfor ikke alene bundet til at betragte adskillelsen mellem samfunds- og retsvidenskab som berettiget, men også til at diskutere mulighederne for et samspil mellem dem.

Foreløbig er der kommet to bøger ud heraf. Begge er antologier, begge stammer fra en (eller to) arbejdskonferencer under initiativet og begge omhandler angiveligt spørgsmål om grænserne for juridisk forskning og mulighederne for en fornyelse heraf gennem et samspil med sociologi, økonomi og politologi. Ingen er vel i tvivl om, at et sådant forsøg på at bringe juridisk og anden samfundsvidenskabelig forskning i kontakt med hinanden er nødvendig. Selv i retsdogmatikken er det i dag et fastslået tema, at gældende ret kun vanskeligt kan beskrives fuldt ud med udgangspunkt i, hvad der opleves bindende for domstolene. Spørgsmålet er blot, hvorfor det bør ske og hvordan det kan gennemføres? Desværre giver ingen af de to bøger noget veltilrettelagt grundlag for en diskussion heraf. Tværtimod er det overordnede indtryk forvirring efter en sammenhængede læsning.

Forvirringen er ikke udelukkende redaktørernes ansvar. Det er svært at nedbryde grænser mellem fagdiscipliner. Måske er det endda sværere end sædvanligt, når det drejer sig om det mest lukkede og selvtilfredse af alle paradigmer inden for samfundsvidenskaberne: det juridiske. Derimod kan redaktørerne klandres for ikke at have redigeret de to bøger således, at de væsentligste problemstillinger i forsøget herpå træder klart frem.

I indledningen til første bind beskriver Ellen Margrethe Basse nyere regulerings- og styreformer. Gennemgangen er usystematisk. Den giver ikke noget indtryk af principperne bag bogens opbygning. Den lokaliserer heller ikke en række vigtige problemstillinger, som bidragene iøvrigt rejser. Indledningen til andet bind lider af samme skavank. Læseren er derfor på herrens mark ved læsningen af de i alt 20 bidrag og næsten 500 sider.

## Anmeldelser

Ellen Margrethe Basse (red.), *Regulering og styring 1 – en juridisk teori- og metodebog*, København: G.E.C. Gad, 1989, 255 s., kr. 143,75 (pb.) og Ellen Margrethe Basse og Vibeke Jensen (red.), *Regulering og styring 2 – til fornyelse af den juridiske teori og metode*, København: G.E.C. Gad, 1990, 200 s., kr. 108,00 (pb.).

Det samfundsvidenskabelige Forskningsråd iværksatte i 1989 initiativet »Regulering og styring«. Anledningen var de fornyede krav til den offentlige forvaltning om omstilling og anvendelse af nye styreformer og formålet velsagtens at lægge grunden til en forskning, som kunne følge denne omstilling, men også hjælpe til ved dens gennemførelse.

Ved beskrivelsen af initiativets formål blev der lagt op til, at der skulle anvendes såvel samfundsvidenskabelig som retsvidenskabelig teori og metode. Vægten skulle lægges på juridisk forskning. Hvad Rådet mente med sondringen mellem samfunds- og retsvidenskab er vel ikke helt klart. Ej heller, hvad det indebærer at lægge vægt på juridisk forskning. Fra første færd var initiativet derfor ikke alene bundet til at betragte adskillelsen mellem samfunds- og retsvidenskab som berettiget, men også til at diskutere mulighederne for et samspil mellem dem.

Foreløbig er der kommet to bøger ud heraf. Begge er antologier, begge stammer fra en (eller to) arbejdskonferencer under initiativet og begge omhandler angiveligt spørgsmål om grænserne for juridisk forskning og mulighederne for en fornyelse heraf gennem et samspil med sociologi, økonomi og politologi. Ingen er vel i tvivl om, at et sådant forsøg på at bringe juridisk og anden samfundsvidenskabelig forskning i kontakt med hinanden er nødvendig. Selv i retsdogmatikken er det i dag et fastslået tema, at gældende ret kun vanskeligt kan beskrives fuldt ud med udgangspunkt i, hvad der opleves bindende for domstolene. Spørgsmålet er blot, hvorfor det bør ske og hvordan det kan gennemføres? Desværre giver ingen af de to bøger noget veltilrettelagt grundlag for en diskussion heraf. Tværtimod er det overordnede indtryk forvirring efter en sammenhængede læsning.

Forvirringen er ikke udelukkende redaktørernes ansvar. Det er svært at nedbryde grænser mellem fagdiscipliner. Måske er det endda sværere end sædvanligt, når det drejer sig om det mest lukkede og selvtilfredse af alle paradigmer inden for samfundsvidenskaberne: det juridiske. Derimod kan redaktørerne klandres for ikke at have redigeret de to bøger således, at de væsentligste problemstillinger i forsøget herpå træder klart frem.

I indledningen til første bind beskriver Ellen Margrethe Basse nyere regels- og styreformer. Gennemgangen er usystematisk. Den giver ikke noget indtryk af principperne bag bogens opbygning. Den lokaliserer heller ikke en række vigtige problemstillinger, som bidragene iøvrigt rejser. Indledningen til andet bind lider af samme skavank. Læseren er derfor på herrens mark ved læsningen af de i alt 20 bidrag og næsten 500 sider.

Så vidt jeg kan overskue, rejser de mange bidrag mindst tre vigtige temaer.

Det første tema drejer sig om, hvordan den politiske og administrative myndighed i dag bør forberede sig, før der interveneres over for virksomheder eller borgere. I bidrag af Göran Skogh og Per Samuelsson, Peder Andersen og Jørgen Birk Mortensen og Berl Kutchinsky bliver der lagt vægt på, at en effektiv (målopfylgende) regulering nødvendigvis må tage højde for såvel sociologiske som økonomiske faktorer. Sammen med retssociologien bliver retsøkonomi og økonomisk metode set som instrumenter, der kan anvendes til at gøre styring og regulering effektiv. Forskningen er anvendelsesorienteret.

Det andet tema beskriver udviklingen i retsformer eller i retlige normer over kortere eller længere perioder. Håkan Hyden giver i første bind en systematisk og præcis gennemgang af retsudviklingen bredt set. Han beskriver retsformernes udvikling med vægt på den velfærdsstatslige periode, men trækker linjer både tilbage og frem. Det samme gør Erik Boe og Hans Petter Graver i to bidrag om udviklingslinjer og nydannelser inden for forvaltningsretten. De tre bidrag er forbi-ledligt pædagogiske og anvendelig til introduktion i stofområdet. Niklas Bruun beskriver tendensen til retliggørelse og en række (mest) aktuelle emner inden for arbejdsretten. Artiklen er ikke vellykket. Retliggørelse defineres ikke, sammenhængen mellem arbejdsretlige normer og det aktuelle krav om fleksibilitet præciseres heller ikke. Ellen Margrethe Basse giver en god beskrivelse af udviklingen af kravene til forvaltningen ved anvendelse af mere eller mindre præcist formulerede retsnormer. Beskrivelsen er baseret på hendes egen banebrydende disputas om administrativ praksis inden for miljøretten. Jon Bing beskriver udviklingen i forvaltningens anvendelse af informationsteknologi og konsekvenserne for, hvordan retlige afgørelser træffes. Artiklen er oversigtelig, men alt for generel. Endelig giver Jørgen Jepsen en overskuelig gennemgang af de mange fag-etiske normer udviklet for læger, revisorer, psykologer, mv. Han efterlyser en tiltrængt definition af etik og viser, at manglen på en sådan har retspolitiske konsekvenser. Hans konklusion er usædvanlig entydig: professions-etiske normer synes »mest at have karakter af standsmæssig selvbeskyttelse, der forhindrer kritik og indsyn (...).«

I disse bidrag lægges der vægt på beskrivelse af normativ udvikling. Egentlige metodiske og teoretiske overvejelser er helt eller tilnærmelsesvist fraværende. Forskningen bruges til at skabe overblik, lave systematiske beskrivelser og stedfæste problemstillinger af retshistorisk eller retspolitisk art. Forskningen er erkendelsesorienteret.

Endelig diskuterer en række bidrag forholdet mellem retsdogmatik og samfundsvidenskaber. Hans Petter Graver gør det mest forklarende. Han fastslår, at den retsdogmatiske forskning traditionelt har været statscentreret. Den har implicit forudsat, at offentlig retlig myndighed alene udsprang af lovgivningsprocessen og at gældende ret fuldt ud kunne bestemmes med udgangspunkt i domstolsafgørelser og forventninger hertil. Sammen med flere andre bidragsydere (Henrik Zahle, Jørgen Dalberg-Larsen) kritiseres statscentrismen. Den betegnes som en myte (statsmyten!). Samtidig sættes der spørgsmålstegn ved retsdogmatikkens funktion, den juridiske metode og retskildelæren. Disse bidrag er meta-

teoretiske. De beskæftiger sig med, hvordan der kan produceres viden på højde med de faktiske udviklinger i samfundets normsystemer.

Kun et par bidrag falder uden for disse tre temaer (Flemming Balvig om sociologisk teorihistorie og Peder Larsen om økonomisk rationalitet, som Dalberg-Larsen dog på en vidunderlig underdrejet måde får kritiseret). Alligevel er det på sin plads at spørge: Hvad er formålet med de to bøger? De to indledninger gør intet forsøg på at stedfæste gennemgående temaer i de mange bidrag. Læseren er overladt til selv at skabe overblik. Samlet kan bøgerne derfor ikke anvendes til at introducere til diskussionen om retsudvikling, regulering eller forholdet mellem rets- og andre samfundsvidenskaber. Derimod kan enkelte bidrag meget vel anvendes hertil, ligesom den allerede orienterede læser med udbytte kan læse på tværs af de enkelte bidrag med det formål at stedfæste vigtige problemstillinger for den fortsatte diskussion.

For undertegnede forekommer den metateoretiske diskussion særlig vigtig. Diskussionen er tydeligt påvirket af politologien og dens mangeårige påpegning af, at autoritativ myndighed er spredt mellem mange centre. At konfrontere retsvidenskaben med denne indsigt resulterer i en række vigtige problemstillinger. Først: i hvilket omfang og på hvilken måde bliver der herved sat spørgsmålstejn ved retsdogmatikkens evne til at fastslå, hvad der er gældende ret eller autoritative normer? Dernæst: hvorledes kan retsdogmatik spille sammen med andre videnskaber ved studiet af normsystemernes afgrænsning, udvikling og konsekvenser? Og endelig: hvordan kan der udvikles en retsvidenskab, der bedre end den traditionelle retsdogmatik viser sig i stand til at tilpasse selve sit videnskabs-syn (teori og metode) til udviklinger i de normative systemer?

Særlig den anden diskussion har fået en fremtrædende plads. At den til gengæld ikke er særligt afklaret, viser nogle af de metaforer, der gennem begge bøger anvendes til at stedfæste samspillet mellem retsdogmatik og andre videnskaber. I første bind tales der om at »supplere« (s. 73) dogmatik med samfundsvidenskab, at »inddrage« (s. 28, 81) eller »integrere« (s. 28) dogmatik og samfundsvidenskab og at gøre disse »komplementære« (s. 93). Der tales dog også om at skabe en samfundsvidenskabeligt orienteret retsvidenskab (s. 41) og i andet bind om at tilføre dogmatikken en »ny dimension« (s. 17) eller at »formidle« den traditionelle retsdogmatik med andre videnskaber gennem at formulere en kritisk (ny) retsdogmatik (s. 56).

Der er altså tre grundholdninger på spil:

At fastholde retsdogmatikken på dens instrumentelle rolle (at besvare praktiske retsspørgsmål), men at tilpasse den til retskildernes multicentrering gennem at supplere den med retssociologiske eller -politologiske analyser (Erik Boe, Hans Petter Graver, Ellen Margrethe Basse, Jørgen Dalberg-Larsen og vel også Henrik Zahle); at integrere dogmatikken med retssociologiske eller -politologiske indsigter for at gøre den erkendelsesorienteret, beskrivende og analytisk (Erik Boe, Hans Petter Graver og vel også Jørgen Dalberg-Larsen og Ellen Margrethe Basse); og at bygge en ny retsdogmatik funderet på en kritisk læsning af konkret retsmateriale (Thomas Wilhelmsson).

Alle de tre grundholdninger er vigtige. Ingen bør afskæres. Det er netop gennem metateoretiske overvejelser, at retsvidenskaben må skabe et fundament for at opretholde sin status som redskab til at løse praktiske retsspørgsmål, men også i stigende grad påtage sig den analytiske opgave at basere denne status på (kritiske) indsigter om normsystemernes historie, forandring og sociale effekter.

Personligt finder jeg Thomas Wilhelmssons hermeneutisk orienterede tilgang mest perspektivrig og en klar udfordring for de øvrige to grundholdninger. En udfordring, som ikke blot overfladisk kan afvises, således som Erik Boe gør i sit iøvrigt meget pluralistiske bidrag om koblingen fra traditionel retsvidenskabelig metode til andre videnskabelige metoder. Netop den hermeneutiske tilgang åbner vel for at betragte retlige normer som i stigende grad uafgrænset i forhold til andre normer. Dermed åbnes for at skabe tværvideenskabelige problemstillinger, som ikke i deres udgangspunkt forudsætter retsnormernes særlige autoritative karakter, men for eksempel ud fra en institutionalistisk synsvinkel ser dem som et af flere virksomme normsystemer i det (post)moderne samfund.

Ove K. Pedersen

Center for Offentlig Organisation og Styrelse

Philip G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics*, Sage Publications, London: 1990.

Det har længe været almenviden, at generelle og ikke sjældent funktionalistiske udsagn om den kapitalistiske stats form og funktioner ikke kunne erstatte et historisk og systematisk studie af, hvad staten faktisk gør, hvordan og hvorfor. Det er også åbenbart, at staternes udvikling må forklare ved såvel eksogene som endogene faktorer (og at skellet mellem international politik og komparativ politik derved må overskrides). Lige så selvkært måtte analyser, som ikke gik tæt på en analyse af det offentliges apparater og administrative praksis, komme til kort over for det politiske i det offentliges virke; forvaltningen er selv et politisk magtcenter. Og endelig har det stået klart, at det offentliges organisationsformer er væsentlige forklaringsfaktorer bag politiske programmers succes eller mangel på samme. Forvaltningsressourcer og handlekapacitet er snævert forbundet med den enkelte nations policy-valg og policy-stil.

Relationen mellem politik og forvaltning er således en uomgængelig forståelsesaks, når man vil analysere den kapitalistiske stat og dens institutionalisering af magt og afmagt. Programmatisk har »Bringing the State Back In«-analyser anslået den tematiske vægtning, men det har knebet noget med samlende undersøgelser, som synes at kunne indløse forskningsprogrammet på et kritisk grundlag.

Philip G. Cernys bog *The Changing Architecture of Politics* kan ses som et udgangspunkt i så henseende, og undertitlen: »Structure, Agency and the Future of the State« signalerer også det høje ambitionsniveau, bogen har. Om ambition og præsentation så kan hænge sammen, vendes der tilbage til senere.